

## ПУБЛИЧНАЯ СЛУЖБА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: К ВОПРОСУ ОПРЕДЕЛЕНИЯ СОДЕРЖАНИЯ И РОЛИ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО АППАРАТА

**В. А. Коновалов**

**Оренбургский институт (филиал) Московского государственного  
юридического университета имени О. Е. Кутафина, г. Оренбург**

Статья посвящена проблеме правового понимания международного понятия публичной службы, объединяющего государственную службу и службу в муниципальных образованиях в российском праве. До настоящего времени понятия «публичное управление», «публичная служба» и «публичная власть» достаточно редки в нормативных документах Российской Федерации, хотя понимание необходимости публичного функционирования власти растет в российской науке и политико-правовой практике. Автор приходит к выводу о необходимости придания понятию публичной службы законодательно закрепленного статуса.

*Ключевые слова:* публичная служба, государственная служба, муниципальная служба, служащий, народовластие, гражданская служба.

В Российской Федерации единственным источником власти согласно ст. 3 Конституции РФ, является народ. Одной из наиболее актуальных задач современной России является выбор оптимального механизма власти, позволяющего обеспечивать реализацию принципа народовластия. Как писал профессор Н. М. Казанцев, «само государство есть публичное право народа» [1, 19].

Единая власть народа обобщается в международной юридической терминологии в понятии «публичная власть» (объединяющем для государственной и муниципальной власти). Понятие публичной власти было впервые использовано Конституционным Судом РФ в 1996 году [7] и получило широкое распространение; согласно такому пониманию публичная служба является способом, с помощью которого в соответствии с конституцией осуществляется публичная власть. Вместе с тем в российском законодательстве и юридической литературе отсутствует единое общепринятое понятие публичной власти и публичной службы.

Понятия публичной службы и публично-го (гражданского) служащего использовались в дореволюционном праве и законодательстве, однако в советское время исключалось, поскольку теория публичного управления была признана буржуазной наукой [2, с. 4]; в период слома советского строя происходили

активные дискуссии об использовании по отношению к службе понятий «государственный», «общественный», «публичный», однако лидирующим понятием, наследующим советской терминологии, является «государственная служба», – понятие, которое в истории постсоветской России имеет тенденцию к сужению.

В большинстве современных демократических государств служба трактуется не только как государственная, т.е. подчиненная государственной системе и обслуживающая интересы государства, но именно как «публичная», т.е. реализующая конституционное право народа на участие в делах государства. Вместе с тем до настоящего времени понятия «публичное управление», «публичная служба», «публичная власть» достаточно редки в нормативных документах Российской Федерации, хотя понимание необходимости публичного функционирования власти растет в российской науке и политико-правовой практике.

Причиной отрывочного и фрагментарного использования понятия «публичная служба» в современной научной российской литературе является, по мнению О. В. Волоха, тот факт, что «современная российская система государственной службы не представляет собой систему публичной службы, а сформирована как служба государственная, т.е. имеет гораз-

до более узкие границы» [2, с. 5]. В большинстве зарубежных стран понятие публичной службы включает не только чиновников государственного аппарата, но и муниципальных служащих, а также и работников бюджетной сферы и различных неправительственных и некоммерческих организаций; попытки такой трактовки публичной службы в российском государстве немногочисленны [6, с. 15–19].

Вместе с тем избирательное внимание со стороны российского государства только к такому виду службы, как служба государственная, в ситуации наличия в обществе многих других публичных функций, не соответствует направлению построения открытого общества и правового государства, и актуализация понятия публичной службы служит к корректированию отношений службы и общества.

Определение публичной службы следует из сочетания понятий «служба» и «публичный». Служба может определяться как вид общественно полезной деятельности или как социально-правовой институт, как система государственных органов, как профессиональная деятельность служащих по организации и реализации полномочий государственных, общественных и иных структур [4, с. 119–121]. Понятие «публичный» (лат. *publicus* – общественный) означает «совершающийся в присутствии общества, публичный, открытый, гласный», а во втором значении – «общественный, находящийся в распоряжении общества, не частный». С. Е. Чаннов определяет в данном контексте «публичный» как «направленный на достижение общественного блага» [8, с. 4]. Таким образом, важнейшими смысловыми доминантами являются здесь понятия государственной структуры и общественного блага, а публичная служба должна пониматься как социально-правовой институт, реализующий общественное право на государственное управление.

В зарубежной политико-правовой литературе публичная служба понимается достаточно широко, как «институционализируемая легальная социально-политическая система, реализующая артикулированные общественные интересы конкретного демократического сообщества и служащая цели сохранения и развития данного сообщества в качестве целостного объекта в соответствии с господствующими в обществе представлениями и

морально-этическими нормами» [2, с. 13]. Опираясь на разработки зарубежных ученых, отечественные исследователи выделяют пять основных разновидностей публичной власти:

– международная публичная власть международного сообщества: суверенных государств (ООН) или государств одного региона (ЕС);

– публичная власть государства, государственная власть, когда органы государственной власти выступают как представители всего государственного сообщества;

– политическая негосударственная власть территориальной автономии;

– политическая негосударственная власть муниципального образования;

– элементы публичной власти в деятельности общественных объединений [1, с. 253–254].

В российской системе права принято более узкое понимание публичной службы как профессиональной деятельности по исполнению полномочий федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Публичная служба является собирательной категорией, в рамках которой государственная и муниципальная служба объединяются по принципу наличия общих определенных функций, наделяния служащих однородно определенным статусом, наличия специально оговоренных условий доступа к службе, а также условий, требований и ограничений прохождения публичной службы. С. Е. Чаннов пишет о том, что публичная служба «имеет целью обеспечение надлежащей деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также их должностных лиц» [8, с. 16].

В рамках политологических исследований публичная служба понимается как важнейший элемент политической системы Российской Федерации, обеспечивающий процесс коммуникации между ее базовыми подсистемами: государством и обществом [2, с. 3].

В правовом отношении публичная служба есть совокупность юридических норм, регулирующих статус государственного и муниципального служащего, определяющих их деятельность, порядок поступления, продвижения по службе и ее прекращения.

Публичная служба как правовая категория может рассматриваться в трех следующих значениях:

1) как форма участия гражданина в управлении делами государства, т.е. осуществлении народовластия, согласно ч. 4 ст. 32 Конституции РФ;

2) как форма реализации свободы трудовой деятельности согласно ч. 1 ст. 37 Конституции РФ;

3) как институциональное средство гарантирования соблюдения прав, свобод и обязанностей человека в Российской Федерации.

При сочетании в публичной службе таких двух функций, как осуществление права человека в управлении делами государства и реализация свободы труда, она выступает как политическое и социально-экономическое благо, как одно из оснований демократического устройства государства.

Публичная служба как вид служебной деятельности физических лиц по обеспечению исполнения властных полномочий субъектов публичного права представляет собой разновидность трудовой деятельности, отличающаяся следующими особенностями:

– она направлена на обеспечение и защиту публичного интереса. С. Е. Чаннов справедливо выделяет в понятии публичной службы то значение, что она «осуществляется в общепольных целях, для достижения общественного блага» [8, с. 23];

– функционирование публичной службы состоит в исполнении или обеспечении исполнения публично-властных функций и полномочий;

– деятельность носит должностной характер и осуществляется в структурах субъектов публичного права (государство, муниципальные образования);

– финансовое обеспечение деятельности происходит за счет государства или муниципального образования.

В. А. Козбаненко отмечает, что понятие публичной службы «включает в себя профессиональную деятельность по исполнению полномочий различных субъектов права: федеральных органов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и образуемых ими органов, а также публичных объединений, фондов, учреждений, организаций и т.п. Тогда в зависимости от природы и характера правового отношения в системе публичной гражданской служебной деятельности

можно выделить государственно-служебное и муниципально-служебное отношения (публичное право, административное право), отличные от частноправового трудового отношения (частное право, трудовое право)» [5, с. 28–34].

Таким образом, международный термин «публичная служба» предлагает точное отображение содержания служебной деятельности государственных и муниципальных служащих. Как один из институтов демократической политической системы, публичная служба призвана обеспечивать устойчивую взаимосвязь различных элементов государственных отношений и политического процесса, что способствует целостности и системности государства. Вместе с тем публичная служба является только частью государственного аппарата, одним из способов реализации функций государства и управления обществом.

### Литература

1. Волох, О. В. Публичная служба как институт народовластия / О. В. Волох // Вестник Томского государственного университета. – 2006. – № 292-II. – С. 253–254.

2. Волох, О. В. Формирование институтов публичной службы в политических системах современных демократических государств (зарубежный и российский опыт): автореферат дис. ... д-ра полит. наук / О. В. Волох. – СПб., 2006. – 36 с.

3. Демин, А. А. Государственная служба / А. А. Демин. – М., 2010. – 182 с.

4. Истомина, Т. О необходимости трансформации современного определения государственной службы / Т. Истомина // Власть. – 2011. – № 07. – С. 119–121.

5. Козбаненко, В. А. Публично-правовая природа статуса гражданских и муниципальных служащих: общее и особенное / В. А. Козбаненко // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – № 3. – С. 28–34.

6. Манохин, В. М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование / В. М. Манохин. – М., 1997. – 296 с.

7. По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике»: постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1997. – № 1.

8. Чаннов, С. Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отно-

шений в Российской Федерации: понятие и основные черты: автореферат дис. ... д-ра

юрид. наук. / С. Е. Чаннов. – Саратов, 2010. – 47 с.

**Коновалов Валерий Алексеевич** – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой административного и финансового права, Оренбургский институт (филиал) Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (г. Оренбург). E-mail: 48352.valeriy@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 23 января 2014 г.

*Bulletin of the South Ural State University*  
Series "Law"  
2014, vol. 14, no. 1, pp. 86–90

## **PUBLIC SERVICE IN THE RUSSIAN FEDERATION: ON THE CONTENT AND ROLE IN THE SYSTEM OF THE STATE APPARATUS**

**V. A. Konovalov**

***Orenburg Institute (branch) of Moscow state Juridical University named  
O. E. Kutafin, Orenburg, Russian Federation***

The article covers the problem of legal understanding of international concept of public service, combining state service and service in the municipal entities in the Russian law. Up to the present the concepts of «public administration», «public service» and «public authorities» are quite rare in the statutory documents of the Russian Federation, while the understanding of the necessity of public functioning of the authorities is growing in the Russian science and political legal practice. The author comes to the conclusion that there is a need to make the notion of a public service with a legislatively fixed status.

*Keywords: public service, state service, municipal service, employee, democracy, civil service.*

### **References**

1. Voloh O. V. [Public service as an Institute of democracy]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta [Herald of Tomsk state University]*. 2006, № 292-II, pp. 253–254. (in Russ.)
2. Voloh O. V. *Formirovanie institutov publichnoy sluzhby v politicheskikh sistemah sovremennykh demokraticeskikh gosudarstv (zarubezhnyj i rossijskij opyt): avtoreferat dis. ... d-ra polit. nauk* [Formation of institutes of public service in political systems of the modern democratic states (foreign and Russian experience): avtoreferat Diss. Dr. polit. Sciences]. Saint-Petersburg, 2006, 36 p.
3. Demin A. A. *Gosudarstvennaja sluzhba* [Public service]. Moscow, 2010, 182 p.
4. Istomina T. [About need of transformation of modern definition of public service]. *Vlast' [Power]*. 2011, no. 07, pp. 119–121. (in Russ.)
5. Kozbanenko V. A. [Public nature of the status of civil and municipal servants: the general and special]. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo [Constitutional and municipal law]*, 2003, no. 3, pp. 28–34. (in Russ.)
6. Manohin V. M. *Sluzhba i sluzhashhij v Rossijskoj Federacii: pravovoe regulirovanie* [Sluzhba and the employee in the Russian Federation: legal regulation]. Moscow, 1997. p. 296.

7. [On the case of check of constitutionality of the Law of the Udmurt Republic of April 17, 1996. «About system of public authorities in the Udmurt Republic»: the resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 24 January. 1997. But 1-P. *Vestnik Konstitucionnogo Suda RF [Messenger of the Constitutional Court of the Russian Federation]*. 1997, no 1. (in Russ.)

8. Channov S. E. *Administrativno-pravovaja model' regulirovanija sluzhebnyh otnoshenij v Rossijskoj Federacii: ponjatie i osnovnye cherty: avtoreferat dis. ... d-ra jur. nauk* [Administrative and legal model of regulation of the office relations in the Russian Federation: concept and main lines: abstract yew. Diss. Dr. (Law)] Saratov, 2010, 47 p.

**Valery Alekseevich Konovalov** – Candidate of Science (Law), Associate Professor, head of Administrative and Financial Law Department, Orenburg Institute (branch) of Moscow State University of Law by the name of O. E. Kutafin, Orenburg, Russian Federation. E-mail: 48352.valeriy@mail.ru.

*Received 23 January 2014.*